lana

Reforma Agraria dalam Ketidakpastian

Dua Kecenderungan Posta Orde Baru

Dalam bukunya yang berjudul Reforma Agraria: Perjalanan yang belum Berakhir, dan dalam beberapa forum diskusi yang pernah digelar setelah kelahiran Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, serta Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, Gunawan Wiradi pernah melontarkan satu pertanyaan penting yang patut direnungkan. "Mengapa isu reforma agraria yang kembali bergema posta 'lengsernya' Soeharto – setelah kurang lebih 32 tahun dipetieskan – hanya berlangsung sesaat, kemudian lenyap?" Pertanyaan itu muncul, tentu saja bukan karena persoalan pokok agraria – ketimpangan dan konflik agraria – sudah menemukan muara pemecahannya. Justru sebaliknya, pertanyaan itu lahir sebagai respon kritis sekaligus bentuk kegundahan Gunawan Wiradi terhadap situasi dan kondisi sosial-politik dewasa ini yang tampak belum kondusif bagi pelaksanaan reforma agraria yang sejati.

Pertama, jatuhnya kekuasaan (formal) Soeharto yang sering dianggap sebagai pintu masuk bagi terwujudnya tata kehidupan sosial, ekonomi dan politik yang demokratis, ternyata belum memberi jalan apa-apa bagi langkah penyelesaian persoalan agraria yang sudah sedemikian rupa parahnya. Padahal, hampir semua pihak yang menghendaki reforma agraria percaya, bahwa jatuhnya rejim Orde Baru merupakan prasyarat utama bagi pelaksanaan reforma agraria. Harapan itu tampaknya masih belum (atau tidak?) terpenuhi. Jatuhnya kekuasaan Soeharto yang diyakini dapat menggeser pendulum keberpihakan negara pada rakyat ternyata hanya mampu melahirkan euphoria politik. Karena itu, tidak mengherankan jika kita masih menyaksikan maraknya konflik agraria di berbagai daerah, yang beberapa diantaranya bahkan harus merenggut korban jiwa dan harta benda dari pihak rakyat yang tidak sedikit jumlahnya. Terjadinya konflik tanah di Bulukumba (Sulawesi Selatan) – Petani Kajang versus PT. Lonsum – yang memakan korban jiwa pada pertengahan tahun 2003, dan konflik tanah di Manggarai (Flores, Nusa Tenggara Timur) – Serikat Petani Mangarai (SPM) versus pemerintah (pemda dan kehutanan) – pada bulan Maret 2004, yang juga memakan korban jiwa dari pihak petani, adalah sebagian sisi gelap dari sekian banyak kisah pahit persoalan agraria yang hadir di hadapan kita. Menjadi tidak mengherankan juga jika dari sekian banyak partai politik yang lahir posta Orde Baru, dan banyaknya ornop (organisasi non-pemerintah) yang didirikan atas nama demokrasi, keadilan dan kerakyatan, hanya sedikit saja yang memberi perhatian terhadap persoalan agraria.

Di lain pihak, media massa yang memiliki peran dalam memasok dan menyebarluaskan informasi bagi penentuan sikap dan memfasilitasi pembentukkan opini publik (Hidayat 2001) juga tampak kurang antusias untuk terus menjaga guliran persoalan agraria secara lebih massif dan konstruktif lagi. Sebaliknya, media massa cenderung mengafirmasi cara pandang pemerintah dan kaum pemilik modal, serta lebih banyak menonjolkan dimensi kekerasan, pemberontakan, dan anarkisme dalam memberitakan aksi-aksi reclaiming petani korban penggusuran (Sudibyo 2001). Konflik-konflik restoratif dan aksi reclaiming petani korban penggusuran rejim Orde Baru lebih sering dimaknai sebagai tindakan penjarahan melawan hukum. Kenyataan ini sama sekali berbeda dengan sikap dan cara pandang media massa sebelum dan beberapa saat setelah Soeharto jatuh, di mana semangat pembelaan terhadap nasib rakyat kecil terungkap lugas tanpa khawatir dibredel penguasa.

Kedua, reforma agraria sebagai satu-satunya jalan bagi perombakan struktur agraria yang timpang hingga kini belum menjadi agenda politik utama pemerintah yang berkuasa setelah Orde Baru. Baik pada era Habibie, Abdurahman Wahid, maupun Megawati, persoalan agraria masih belum mendapatkan perhatian yang semestinya. Hal itu antara lain tercermin dari ketidakseriusan pemerintah dalam menanggapi akusi-aksi reclaiming dan pendudukan tanah yang menghebat pada tahun 1999-2001. Karena itulah, meskipun Presiden Abdurahman Wahid pernah melontarkan pernyataan, bahwa sekitar 40% tanah perkebunan negara akan diberikan kepada rakyat, pernyataan itu menjadi tidak bermakna apa-apa, karena tidak ditindaklanjuti dengan kebijakan nyata untuk mewujudkannya (Bachriadi 2002:17). Komitmen pemerintah untuk melakukan perubahan radikal – yang sering diungkapkan dengan istilah 'reformasi total' – pada dasarnya masih dalam tanda tanya besar, untuk tidak menyebutnya sebagai omong kosong. Itulah sebabnya, meskipun saat ini sudah ada Tap MPR No. IX/MPR/2001, kebijakan produk kompromi politik yang lahir

dalam stuasi sosial-politik yang tidak menentu itu (Wiradi, 2002c:4) juga tidak menunjukkan eksistensinya sebagaimana yang diharapkan para aktor dan pendukung kelahirannya. Tanpa hendak mengabaikan beberapa kelemahan dan persoalan yang melekat dalam Tap tersebut, ketiadaan komitmen pemerintahlah yang menjadi salah satu penyebab utama macetnya agenda reforma agraria di Indonesia. Rintangan itu menjadi semakin nyata setelah Presiden Megawati mengeluarkan Keppres No. 34/2003, yang salah satu mandatnya adalah penyempurnaan UUPA 1960 (Pasal 1).

Reforma Agraria dalam Tekanan Arus atas dan bawah

Jika respon kritis Gunawan Wiradi terhadap kecendeungan-kecenderungan yang muncul posta Orde Baru kita refleksi lebih jauh lagi, maka ada dua pokok masalah yang dapat dicatat di sini. Pertama, bahwa kehendak untuk melaksanakan reforma agraria pada dasarnya masih berada dalam ketidakpastian. Kalaupun bukan ilusi, kehendak itu baru berupa angan-angan dan harapan; masih menjadi sesuatu yang dibayangkan terjadi, yang bisa saja – meskipun tidak kita harapkan – benar-benar terjadi. Tetapi kita memang tidak bisa menutup mata terhadap kemungkinan seperti itu. Terlebih lagi jika kita sadar, bahwa yang menjadi jantung masalah agraria terletak pada hubungan kekuasaan (Wiradi 2002). Itu artinya, siapa yang berkuasa, maka dialah yang akan menjadi pemenangnya. Sayangnya, hingga kini kekuasaan itu tidak berada di tangan pihak yang paling berhak atasnya, yakni rakyat keseluruhan, melainkan di tangan segelintir elite ekonomi-politik dan perusahaan-perusahaan besar (asing maupun domestik).

Persaingan untuk mendapatkan akses dan kontrol atas sumber-sumber agraria tidak hanya melibatkan rakyat vis a vis negara. Sejak digulirkannya gagasan neoliberalisme sebagai sistem pengaturan ekonomi dunia pada paruh dasawarsa 1970-an, kekuatan yang harus dihadapi petani tidak hanya datang dari perusahaan-perusahaan negara dan swasta domestik, melainkan perusahaan-perusahaan asing berskala besar, yang sudah bisa dipastikan besar pula kekuasaannya. Ancaman itu menjadi semakin aktual terutama sejak digulirkannya gagasan pasar bebas hasil rekayasa GATT yang bertujuan memberikan keleluasaan dan kebebasan bagi perusahaan-perusahaan multinasional dan transnasional untuk melakukan investasi, produksi dan perdagangan tanpa regulasi atau tanggung jawab sama sekali (Fakih 2001:210).

Kecenderungan tersebut sudah bisa dipastikan akan membawa bencana bagi rakyat, terutama yang menggantungkan hidupnya pada sumber-sumber agraria secara langsung. Bencana itu antara lain adalah membanjirnya produk pertanian import yang harganya jauh lebih murah, meskipun mutunya tidak lebih baik. Ini merupakan akibat langsung dari kebijakan rejim ekonomi global (WTO/World Trade Organization) yang mendesakkan penghapusan subsidi kepada petani dan penghapusan tarif hasil pertanian dalam rangka persaingan bebas. Merujuk pada hasil penelitian FAO di 16 negara berkembang, diperoleh kesimpulan, bahwa di negara-negara yang menerapkan kesepakatan pertanian dalam Putaran Uruguay, telah terjadi tren semakin terkonsentrasinya pertanian yang berakibat pada marjinalisasi petani kecil, dan meningkatnya pengangguran serta melonjaknya angka kemiskinan (Fakih 2000:11).

Seiring dengan membanjirnya hasil pertanian impor, ancaman lain yang lebih mendasar adalah hilangnya akses dan kontrol petani di satu sisi, dan lepasnya ikatan hubungan petani dengan tanahnya di sisi lain. Di Indonesia, salah satu upaya penting yang ditempuh rejim kapitalis untuk menguasai menguasai tanah secara besar-besaran dilakukan melalui program pembangunan yang diberi nama Land Administration Project (Proyek Administrasi Pertanahan/PAP). Proyek yang dilaksanakan pada tahun 1995 hingga 2000 itu didanai oleh Bank Dunia. Tujuannya adalah melakukan percepatan pendaftaran tanah; perbaikan sistem kelembagaan administrasi pertanahan; dan pengembangan kebijakan manajemen pertanahan (Fauzi 2003:98-101).

Sekilas, tujuan tersebut tampak mulia, yakni untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada masyarakat, sehingga konflik tanah yang disebabkan oleh ketiadaan bukti-bukti hukum pemilikan tanah yang sah dapat terpecahkan. Menjadi tampak lebih mulia lagi, karena proyek ini mengasumsikan, bahwa dengan adanya sertifikat tanah akan menunjang program pengentasan kemiskinan. Anggapannya, selain sertifikat dapat meningkatkan jaminan hak pemakaian tanah, juga dapat dijadikan sebagai agunan untuk memperoleh modal usaha di dalam maupun di luar bidang pertanian, serta dapat menyediakan insentif bagi investasi dan tata guna tanah yang berkelanjutan. Namun, apa yang ada dibalik kesan mulia itu pada

dasarnya adalah sumber bencana dan malapetaka, karena kepentingan utama yang ada di balik program PAP bukan untuk meningkatkan akses dan kontrol masyarakat atas tanah, apalagi pemecahan masalah konflik, melainkan merupakan siasat neoliberalime dalam mendorong terciptanya pasar tanah yang efisien. Itu artinya, apa yang sedang diakomodasi oleh program ini bukan memecahkan masalah ketimpangan dan konflik agraria maupun kemiskinan, melainkan sedang mentransformasikan makna tanah dari aset yang memiliki fungsi sosial menjadi barang komoditi untuk kepentingan akumulasi modal. Tujuannya adalah untuk menghindari terjadinya death capital yang akan mengganggu jalannya proses akumulasi modal.

Kedua, timbulnya ketidakpastian pelaksanaan reforma agraria terkait erat dengan perkembangan sosial, ekonomi dan politik Indonesia yang juga tengah berada dalam ketidakpastian. Jika diibaratkan orang yang sedang berjalan, maka saat ini Indonesia tengah 'berjalan dengan tertatih-tatih dalam lumpur' (terminology middling through) (Manning dan Basri 2000:97). Penyebabnya sangat kompleks, tetapi ada beberapa faktor pokok yang memungkinan ketidakpastian itu terjadi. Untuk mengenalinya kita harus merunut kembali faktor-faktor yang menyebabkan jatuhnya kekuasaan Soeharto pada bulan Mei 1998.

Turunnya Soeharto dari puncak kekuasaan bukan semata-mata didesak oleh kekuatan massa rakyat yang dengan sadar menghendaki terjadinya perubahan rejim. Pada titik ini, kita tidak bisa mengabaikan bekerjanya "tangan-tangan" rejim kapitalis dan pendukung neoliberalisme yang sudah sejak lama menghendaki jatuhnya rejim otoritarian dan korup seperti Orde Baru. Rejim semacam ini dianggap penyebab utama terjadinya inefisiensi dalam proses akumulasi modal perusahaan-perusahaan muntinasional dan transnasional. Itu artinya, jatuhnya rejim Orde Baru lebih merupakan keberhasilan para pendukung neoliberalisme dalam mentransformasikan negara-negara pembangunan (developmental state) menjadi negara yang serba-diatur (regulatory state), daripada keberhasilan massa rakyat menumbangkan rejim pemerintahan otoriter.

Seperti yang dilakukan terhadap rejim-rejim otoriter lainnya, cara yang digunakan untuk menggusur pemerintahan Orde Baru, adalah dengan menerapkan strategi paralel 'arus bawah'. Menurut Petras (2004:124-125), strategi ini lahir dari adanya kesadaran di jajaran kelas-kelas penguasa neoliberal, bahwa kebijakan-kebijakan mereka di negara-negara Dunia Ketiga telah menyebabkan terjadinya polarisasi di masyarakat, serta mendorong timbulnya ketidakpuasan dalam skala luas. Untuk menghindari kemungkinan terjadinya ledakan sosial yang besar, yang akan mengancam keamanan investasi modal, para pendukung neoliberal mempromosikan dan membiayai ornop (organisai non-pemerintah) yang berideologi 'anti-statis' guna meraih kesetiaan dan mengkooptasi pemimpin-pemimpin lokal yang memiliki potensi menentang sistem pasar (kapitalisme). Menurut Petras, faktor utama yang dapat mempertemukan ornop dan penguasa neoliberal adalah kesamaan mereka dalam melawan 'statisme'. Di permukaan, dengan mengatasnamakan kepentingan rakyat, ornop mengkritik negara dengan menggunakan perspektif 'kiri', padahal yang sejatinya (disadari atau tidak) hal itu dilakukan bukan untuk membela rakyat melainkan sistem pasar.

Pertanyaannya kini, apakah kelahiran Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34/2003 merupakan bagian dari skenario rejim neoliberal dalam melempangkan jalannya investasi modal perusahaan-perusahaan TNCs di Indonesia? Apakah datangnya desakan dari beberapa ornop yang menuntut lahirnya Tap tersebut merupakan buah keberhasilan diterapkannya strategi paralel arus bawah? Karena seperti kita ketahui, menjelang dan sesaat setelah Soeharto jatuh, pihak yang paling gencar mendesakkan lahirnya Tap tentang pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam dan pentingnya "penyempurnaan" UUPA 1960 datang dari kalangan ornop.

Meskipun kalangan ornop pro Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 dan Keppres No. 34/2003 bisa menolak telah tergelincir ke dalam skenario neoliberalisme, tetapi sangat sulit untuk memungkiri, bahwa dalam batas-batas tertentu (disadari atau tidak) mereka sudah terkooptasi dan masuk ke dalam jerat strategi paralel arus bawah yang dilancarkan kaum neoliberal. Berkenaan dengan itu, ada beberapa gejala yang dapat ditunjuk sebagai indikasinya.

Dilihat dari aspek orientasi gerakan, telah terjadi pergeseran (atau penyimpangan?) orientasi, yakni dari "gerakan reforma agraria" menjadi "gerakan pembaruan hukum agraria"; dari gerakan "revitalisasi UUPA 1960" menjadi "gerakan revisi UUPA 1960". Karenanya, yang kemudian menjadi sasaran kritik gerakan

reforma agraria sekarang tidak lagi tertuju pada masalah "penyelewengan" Orde Baru terhadap UUPA 1960, melainkan tertuju pada masalah "irrelevansi" UUPA 1960.

Terjadinya pergeseran itu dengan sendirinya membawa pergeseran pada aspek pendekatan dan strategi perjuangan, yakni dari strategi penguatan rakyat melalui pendidikan pembebasan dan pengorganisasian di akar rumput bergeser ke strategi advokasi yang menitikberatkan pada cara-cara lobi dan negosiasi dengan pihak pemegang kebijakan (pemerintah). Strategi ini dapat melahirkan tiga kemungkinan, yakni kompromi, konflik (tidak ada titik temu), atau saling menjauh, untuk menghindari konflik sekaligus kompromi. Sayangnya, dalam kasus kelahiran Tap MPR No. IX/MPR/2001, pilihan kompromilah yang ditempuh. Karena itu, bagi mereka (ornop anti-Tap maupun kalangan masyarakat umum) yang cukup skeptis dan jeli menangkap konjungtur sosial-politik yang ada, serta tidak terkecoh untuk mengafirmasi gagasan mainstream – apapun alasannya – lahirnya kebijakan itu tidak lagi dipandang sebagai hasil perjuangan yang patut disyukuri, melainkan merupakan babak kedua bencana masalah agraria posta penyelewengan Orde Baru terhadap UUPA 1960. Seperti dikemukakan oleh Bey (2002), kelahiran Tap tersebut merupakan pertanda berdentangnya kembali lonceng kematian UUPA 1960. Hal ini merupakan pertanda gagalnya upaya mendorong pelaksanaan reforma agraria melalui penegakkan kembali UUPA 1960.

Perubahan strategi dan pendekatan juga sangat dipengaruhi oleh ketergantungan ornop terhadap lembaga donor. Diakui atau tidak, baik dalam aspek finansial maupun orientasi perjuangan, ornop senantiasa menyesuaikan diri – didikte secara halus – dengan kebijakan dan strategic planning yang telah dirumuskan oleh lembaga donor. Menurut sebagian pengiat kalangan ornop, hal itu bisa disiasati dengan menyisihkan sebagian dana dari donor untuk pelaksanaan program-program di luar skema yang ditawarkan lembaga-lembaga donor. Sekilas, cara ini logis, hanya saja, siapa yang bisa menjamin bahwa ornop mampu dan mau menyisihkan dananya untuk merancang program kegiatan yang benar-benar meng-address persoalan-persoalan mendasar yang dihadapi rakyat. Lebih dari itu, dengan bergulirnya isu good governance, ornop pun mulai terkena tuntutan-tuntutan legitimasi, seperti tuntutan akuntabilitas dan transparansi, baik dalam aspek finansial maupun aspek keakurasian – relevansi dan signifikansi – program kegiatan yang dilakukannya di masyarakat. Legitimasi, akuntabilitas dan transparansi memang penting, cuma persoalannya, untuk kepentingan apa dan siapa, serta konsekuensi dan implikasi apa yang akan menyertai lahirnya tuntutan-tuntutan tersebut.

Kecenderungan-kecenderungan yang muncul dalam periode posta Orde Baru sebagaimana terurai di atas, telah menunjukkan kepada kita, bahwa kondisi yang "diperlukan" (necessary condition) dan kondisi yang "mencukupi" (sufficient condition) bagi pelaksanaan reforma agraria pada dasarnya masih belum, bahkan jauh dari terpenuhi. Kondisi yang diperlukan tidak lain adalah terpenuhinya prasyarat reforma agraria; sementara kondisi yang mencukupi adalah sampai sejauh mana prasyarat yang sudah ada itu dapat memberi iklim kondusif bagi pelaksanaan reforma agraria.

Dalam situasi dan kondisi seperti sekarang, jelas sangat sulit untuk "menemukan", apalagi menciptakan dua kondisi tersebut (necessary dan sufficient condition). Karenanya, bila tetap dipaksakan, maka yang terjadi bukannya penguatan komitmen perjuangan, melainkan dipaksa berkompromi dengan situasi dan kondisi yang ada, dan "pasrah diri" terseret mainstream pemikiran dominan yang berkembang saat ini. Hasilnya mudah ditebak, kepentingan golongan pemegang kekuasaan ekonomi-politiklah yang memenangkan pertempuran wacana.

Akhirnya, apa yang hendak saya katakan dari seluruh uraian tulisan ini adalah, bahwa yang menjadi faktor utama timbulnya ketidakpastian pelaksanaan reforma agraria di Indonesia, karena negara – baik di ranah masyarakat politik maupun masyarakat sipil – (sadar atau tidak) telah terkooptasi oleh gagasan neoliberalisme. Gagasan itu telah melumpuhkan strategi pembaruan radikal di tingkat nasional – yang dimitoskan tidak mungkin dapat dijalankan – karena akan (harus!) berhadapan dengan penilaian dan sanksi rejim global (Hirst dan Thomsond, 2001:2), yang tidak lain adalah WTO (World Trade Organization). Itulah sebabnya, rejim global tidak akan pernah mendukung agenda reforma agraria yang berpihak pada kepentingan rakyat, karena akan menghalangi proses ekspansi modal finansial kaum kapitalis. Apa yang harus kita lakukan saat ini, itulah pertanyaannya kemudian yang harus kita jawab bersama